Deutscher Bundestag **Drucksache 19/15942**

19. Wahlperiode 13.12.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Stephan Brandner, Andreas Bleck, Corinna Miazga, Thomas Seitz und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/9250 –

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre

A. Problem

Mit dem Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs wurde das parlamentarische System Deutschlands im Jahr 1967 (vgl. BGBl I S. 396) um ein Strukturmerkmal erweitert, das sowohl demokratietheoretisch als auch verfassungsrechtlich bedenklich ist. Der Gesetzgeber war sich während der Beratungen zum Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre darüber im Klaren, dass es sich bei der Einführung der Institution des Parlamentarischen Staatssekretärs um einen Vorgang handelte, der in der deutschen Parlamentsgeschichte ohne Vergleich ist. Auch ausländische Vorbilder lassen sich nicht ohne weiteres auf das deutsche Parlaments- und Regierungssystem übertragen. Parlamentarische Staatssekretäre übernehmen eine Mittlerfunktion, indem sie einerseits eine Präsenz der Exekutive im parlamentarischen Betrieb gewährleisten, andererseits parlamentarische Interessen in den Regierungsapparat tragen. Aus dieser Mittler- und Brückenfunktion erwachsen nicht nur zahlreiche verfassungsrechtliche Konflikte, sondern auch der Nutzen des Amtes ist in Frage zu stellen.

Aufgrund der Fülle an Parlamentarischen Staatssekretären, die sowohl ein Abgeordnetenmandat innehaben, als auch auf der Regierungsbank sitzen, wird mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gebrochen. Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland mag durch eine funktionale Gewaltenverschränkung geprägt sein. Doch zeichnet sich die parlamentarische Demokratie nur durch die grundsätzliche Abberufbarkeit der Regierung durch das Parlament aus. Für ihre Funktionsfähigkeit ist es jedoch nicht notwendig, dass Regierungsmitglieder zugleich ein parlamentarisches Mandat innehaben. Im Gegenteil: Diese Ämterhäufung widerspricht dem Gedanken der Gewaltenteilung, denn sie bündelt Macht, indem verschiedene Verfassungsorgane und politische Institutionen durch dieselben Personen repräsentiert werden. Bereits bei den Ämtern der Bundesminister ist diese Personalunion kritisch zu bewerten. Mit der zusätzlich hohen Anzahl an Parla-

mentarischen Staatssekretären wird der Grundsatz der Gewaltenteilung weiter geschwächt. Eine wirksame Kontrolle der Regierung lässt sich durch die stetig steigende Anzahl von Bundestagsabgeordneten, die zugleich exekutive Ämter haben, immer weniger realisieren.

Es bestehen angebrachte Bedenken, inwiefern das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs der angedachten Funktion im institutionellen Gefüge des parlamentarischen Systems gerecht werden kann. Zwar bietet die Entlastung von Standardarbeitsvorgängen wie der parlamentarischen Fragestunde dem Bundesminister Vorteile, allerdings rechtfertigt solch eine marginale Erleichterung weder den mit dem Amt einhergehenden Kostenaufwuchs noch die verfassungsrechtlichen Verwerfungen. Weitergehende Entlastungen des Bundesministers sind kaum möglich, weil der Parlamentarische Staatssekretär in Fragen der ministeriellen Hausleitung über keine Mitspracherechte verfügt. Sofern er sie doch an sich zieht, führt das regelmäßig zu Streitigkeiten und provoziert innerministerielles Kompetenzgerangel. Diese Mitsprache ist darüber hinaus nicht wünschenswert, da sie zu unklaren Verantwortlichkeiten führt. Schließlich hat sich die mit der Einführung des Amtes des Parlamentarischen Staatssekretärs verbundene Hoffnung, den Nachwuchs für ein Ministeramt zu fördern, nicht erfüllt. Von den – zum Stand der 18. Wahlperiode – insgesamt 249 seit dem Jahr 1967 erstmals ernannten Parlamentarischen Staatssekretären sind später 28 Bundesminister geworden.

Mit dem Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs gehen nicht unerhebliche und vermeidbare Kosten einher. Nach § 5 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) in Verbindung mit § 11 Absatz 1, 2 und 4 des Bundesministergesetzes (BMinG) beträgt das Amtsgehalt der Parlamentarischen Staatssekretäre 75 Prozent des Amtsgehalts eines Bundesministers. Die Amtsbezüge setzen sich aus dem Amtsgehalt (10.651 Euro), der allgemeinen Stellenzulage, dem Ortszuschlag Stufe 1 (965 Euro) und Stufe 2, dem Kinderzuschlag, der Dienstaufwandsentschädigung (2.760 Euro) und einer eventuell zu zahlenden Trennungsentschädigung (1.840,68 Euro) zusammen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/570, S. 3 und Bundestagsdrucksache 19/1547, S. 2). Schätzungen zufolge belaufen sich die Kosten für die Parlamentarischen Staatssekretäre samt ihrer Mitarbeiter, Fahrer und Dienstwagen auf 19 Mio. Euro pro Jahr (vgl. Der Steuerzahler 4/18, S. 87). Der vorliegende Gesetzentwurf zielt zugleich auf Ausgabensenkung und Kostentransparenz, denn die Bundesregierung kann derzeit keinerlei Auskunft über die mit den Parlamentarischen Staatssekretären einhergehenden Kosten geben (vgl. hierzu etwa Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 19/22, S. 1909).

B. Lösung

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Annahme des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/9250 abzulehnen.

Berlin, den 11. Dezember 2019

Der Ausschuss für Inneres und Heimat

Andrea Lindholz
Vorsitzende

Philipp Amthor
Berichterstatter

Mahmut Özdemir (Duisburg)
Berichterstatter

Dr. Christian Wirth
Berichterstatter

Linda Teuteberg
Berichterstatterin

Petra Pau
Berichterstatterin

Britta Haßelmann
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Philipp Amthor, Mahmut Özdemir (Duisburg), Dr. Christian Wirth, Linda Teuteberg, Petra Pau und Britta Haßelmann

I. Überweisung

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 19/9250** wurde in der 95. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. April 2019 an den Ausschuss für Inneres und Heimat federführend sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 68. Sitzung am 6. November 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD die Ablehnung des Gesetzentwurfes auf Drucksache 19/9250 empfohlen.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat den Gesetzentwurf in seiner 77. Sitzung am 11. Dezember 2019 abschließend beraten und empfiehlt die Ablehnung des Gesetzentwurfes auf Drucksache 19/9250 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD.

Zuvor hat der Ausschuss für Inneres und Heimat in seiner 72. Sitzung am 6. November 2019 den Antrag der Fraktion der AfD auf Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu dieser Vorlage mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD abgelehnt.

IV. Begründung

Die **Fraktion der CDU/CSU** macht deutlich, es bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die gleichzeitige Mitgliedschaft der Parlamentarischen Staatssekretäre in der Bundesregierung und im Bundestag. Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs habe sich in der Vergangenheit als große Unterstützung im parlamentarischen Betrieb bewährt. Eine Inkompatibilität solle die Fraktion der AfD viel eher für solche Personen in den eigenen Reihen in Betracht ziehen, die sowohl Mitglied des Deutschen Bundestages als auch des Europaparlaments oder eines Landtages seien.

Die **Fraktion der SPD** kritisiert, die Argumentation der AfD-Fraktion sei populistisch, denn Demokratie sei nicht allein an Geld zu messen. Das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs stelle eine parlamentarische Kontrollinstanz innerhalb der Regierung dar. Zudem könne die über Jahre gesammelte parlamentarische Erfahrung unmittelbar in die Regierungsarbeit eingebracht werden. Der hiesige Entwurf lasse konstruktive Ansätze vermissen und stelle lediglich den Versuch dar, die Staatsorgane und das politische System in Misskredit zu ziehen. Insbesondere das Kostenargument greife zu kurz, da die Abgeordnetendiät der Parlamentarischen Staatssekretäre einer gesetzlichen Kürzung unterläge.

Die **Fraktion der AfD** hebt hervor, das Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs sei ein Relikt vergangener Tage, welches seine ursprünglichen Zwecke verfehlt habe und zudem rechtsdogmatisch bedenklich sei, da es mit dem Prinzip der Gewaltenteilung kollidiere. Es handele sich auch nicht um eine Ministerschule, da von insgesamt 249 ernannten Parlamentarischen Staatssekretären lediglich 28 später Minister wurden. Zur Entlastung der Minister sollten diese zuvörderst ihr Bundestagsmandat aufgeben; ohne Bundestagsmandat sei nicht nachvollzieh-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bar, weshalb Minister einer Entlastung bedürften. Hinzu komme ein erheblicher Kostenfaktor von schätzungsweise 19 Millionen Euro pro Jahr. Die hohe Zahl von derzeit 35 Parlamentarischen Staatssekretären, welche etwa 9 Prozent aller Abgeordneten der Koalitionsfraktionen ausmachten, stelle zudem eine die Demokratie gefährdende Machtkonzentration zwischen Legislative und Exekutive dar.

Die **Fraktion der FDP** räumt ein, es gebe durchaus Problematisches am Institut der Parlamentarischen Staatssekretäre. Dem müsse jedoch mit konstruktiven Änderungsvorschlägen begegnet werden. Eine enge Verschränkung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung gehöre zur gelebten Verfassungswirklichkeit. Änderungsvorschläge müssten, anders als der hiesige Entwurf, demokratiefördernd gestaltet werden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** lehnt den Gesetzentwurf ab.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** gibt zu bedenken, dass durchaus Kritik an Teilen der Arbeit der Parlamentarischen Staatssekretäre geübt werden dürfe. Man wünsche sich insbesondere im Rahmen der Regierungsbefragung eine häufigere Anwesenheit der Minister selbst statt ihrer Parlamentarischen Staatssekretäre. Der hiesige Gesetzentwurf enthalte diesbezüglich allerdings keine konstruktiven Ansätze und sei in Gänze ablehnungswürdig.

Berlin, den 11. Dezember 2019

Philipp Amthor Berichterstatter	**Mahmut Özdemir (Duisburg)** Berichterstatter	**Dr. Christian Wirth** Berichterstatter
Linda Teuteberg Berichterstatterin	**Petra Pau** Berichterstatterin	**Britta Haßelmann** Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.